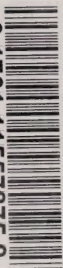


v. 2

3 1761 11557875 9



# Agenda: Jobs and Growth

## Improving Social Security in Canada

*Discussion Paper Summary*

CA1  
HR  
-1994  
I57  
v.2  
copy 1

Govt  
of C

Gouvernement  
du Canada

GOVT

Canada







CA1  
HR  
- 1994  
IS7 v.2

Government  
Publications

# Agenda: Jobs and Growth

## Improving Social Security in Canada

### *Discussion Paper Summary*



Government  
of Canada

Gouvernement  
du Canada

Canada





Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115578759>

# **Agenda:**

# **Jobs and Growth**

**Improving  
Social Security  
in Canada**

*Discussion Paper Summary*



This document is a Summary of the Discussion Paper, *Improving Social Security in Canada*, which was tabled in the House of Commons by the Honourable Lloyd Axworthy, Minister of Human Resources Development, October 5, 1994.

**Produced by:**

Human Resources Development Canada  
October 1994

**For additional copies or alternate  
formats please contact:**

Enquiries Centre  
140 Promenade du Portage  
Phase IV, Level O  
Hull, Québec K1A 0J9  
Fax: (819) 953-7260

Catalogue Number SC-036-09-94

# Preface



*A strong economy is the essence of a strong society. My government will focus on a jobs and growth agenda. We will work with all our partners — provincial governments, business, labour, voluntary groups and individual Canadians.*

Prime Minister Jean Chrétien  
Québec City, September 18, 1994

In Québec City on September 18, the Prime Minister outlined four key components of the government's jobs and growth agenda:

- reforming social security;
- ensuring a healthy fiscal climate;
- reviewing government programs and priorities; and
- strengthening the performance of the Canadian economy in investment, innovation and trade.

*Improving Social Security in Canada* is a paper designed to give Canadians an opportunity to participate in the shaping of a crucial element of that agenda — the rebuilding of our social security system.

Clearly, our economic and social priorities are interdependent. We cannot create jobs and growth without modernizing our social, labour market and learning programs. Nor can we have a viable social system without economic health and stability. The challenge becomes one of linking efforts, of combining resources to help Canadians find and keep jobs, while at the same time protecting those who are vulnerable and disadvantaged.

My hope is that Canadians will respond to this invitation in an open, thoughtful and constructive way. The status quo is not good enough. Defending special interests will not work. We must tap into the good will that exists throughout the country to forge agreement on direction and develop the will to change.

My commitment is to listen to and work with all Canadians, different governments, groups and organizations so that we can develop in partnership a social framework that makes sense, is effective and is founded on the basic Canadian values of compassion and justice.

I invite you to join in the discussion and debate.

A handwritten signature in black ink, reading "Lloyd Axworthy".

Lloyd Axworthy  
Minister of Human Resources Development



---

# table of contents

---

## Introduction

---

### 1. The need for reform

---

### 2. Working: Jobs in a new economy

---

### 3. Learning: Making lifelong learning a way of life

---

### 4. Security: Building opportunity for people in need

---

### 5. Conclusion



---

# introduction

---

Canada's social security programs are envied throughout the world. They have helped make life better for generations of Canadians. But they have not kept pace with a changing world, and now many Canadians are falling through the cracks.

Too many people find themselves having to use Unemployment Insurance time and time again. And they stay unemployed too long.

Too many people are stuck on social assistance. The rules don't help them to regain their independence.

Too many of our children live in poverty. And the devastating effects of poverty stay with them throughout their lives.

For too many Canadians, the system doesn't work any more. It needs to be fixed.

## Creating opportunity, jobs

Our social programs have always been based on compassion, and caring for those in need. Now they must also create opportunity — helping Canadians to get good jobs and build a stronger economy.

The social security system includes many federal and provincial programs. Provincial and territorial governments are already working to improve their social security programs. The federal government invites the provinces and territories, as well as all Canadians, to consider how federal programs must also change in three key areas: **Working, Learning, and Security.**

**Working** covers federal programs related to the world of work, like Unemployment Insurance, job training and employment services, and federal support to child care.

**Learning** covers federal support for post-secondary education, through programs like Canada Student Loans and money transferred to the provinces.

**Security** covers federal support for provincial social assistance and social services, as well as the Child Tax Benefit.

Other parts of the social security system, such as programs for seniors and health care, are not part of this social security review. They do not relate directly to the main theme of this paper: helping people get and keep jobs.

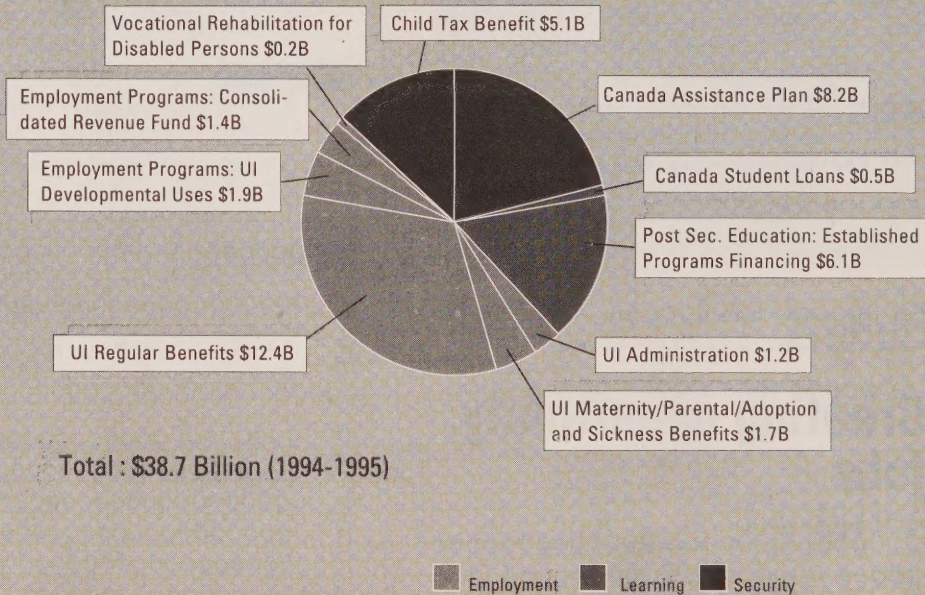
## The budget challenge

As a nation we have overspent in recent decades, building up debt. That forces us to make interest payments that eat away at our ability to pay for government services and hold back our economy. The debt needs to be tackled before it causes real damage to jobs and security.

All levels of government must reduce spending, including spending on social programs. The federal government will reduce the deficit in

1996-97 to no more than 3 per cent of our annual economic output. The 1994 federal Budget included measures to reduce spending on Unemployment Insurance by at least \$2.4 billion right away, and promised more as a result of social security reform. Federal transfers to provinces for social assistance and post-secondary education in 1996-97 and beyond must return to no more than the level in 1993-94. If further measures are needed to meet the target of deficit reduction, they will be included in the 1995 Budget.

Major Federal Expenditures on Social Security Programs, 1994-1995





# Objectives for reform

**Jobs:** helping Canadians to get and keep work.

**Support for those most vulnerable:** providing income support for those in need, encouraging self-confidence and initiative, and tackling child poverty.

**Affordability:** spending within our means, managing efficiently, ending waste and abuse.

These goals will not be achieved overnight. But it is important to start now. All Canadians are encouraged to consider the ideas presented in the following pages, to bring forward alternatives, and to help shape a new vision of social security for the 21st century.

## Social security programs in Canada

The foundations of Canada's social security system were laid after the Great Depression and the Second World War. From the 1940s to the 1970s, successive federal and provincial governments tackled social injustice and economic insecurity.

Today, the "social safety net" comprises a wide range of federal, provincial and joint federal-provincial programs. Other than Old Age Security, the Guaranteed Income Supplement, the Canada Pension Plan and federal support to health care which are outside the scope of this review, **the most important federal components are:**

- Unemployment Insurance, introduced in 1942 and expanded significantly in 1971
- Child benefits, principally the Child Tax Benefit (including the Working Income Supplement), which replaced Family Allowances and other tax measures in 1993
- Canada Student Loans Program, introduced in 1964
- Federal support for post-secondary education, which is delivered through financial transfers to the provinces (Established Programs Financing), and which expanded rapidly after new legislation in 1967
- Canada Assistance Plan, created in 1966 to support provinces in the provision of social assistance and services
- Vocational Rehabilitation of Disabled Persons program, introduced in 1961
- Federal support for employment, which expanded rapidly after new legislation in 1967, and more recently through Developmental Uses under Unemployment Insurance, and the Canadian Jobs Strategy

Federal expenditures on these programs for 1994-1995 are illustrated in the chart on the previous page.

---

# 1. the need for reform

---

Our social security programs must be modernized. Sweeping social and economic changes have affected the lives of all Canadians, bringing new challenges in the worlds of work, learning, and security.

**In the workplace,** many familiar jobs are disappearing, replaced by new kinds of jobs. These new jobs often require more education and more specialized skills. As a result, more Canadians who lose their jobs find it hard to get new ones, because their skills are not up-to-date.

Last year, 13 per cent of all unemployed Canadians had been out of work for a year or more — three times the level of long-term unemployment in 1976. And almost 40 per cent of the people on Unemployment Insurance had claimed UI at least three times in the last five years.

Our employment programs do not do enough to help the unemployed adjust to change and find new jobs.

**In the world of learning,** more Canadians need opportunities for training and education throughout their lives — because continuous learning is key to good jobs and security.

In the last three years alone, jobs for university graduates jumped 17 per cent. Jobs for people who haven't completed high school dropped 19 per cent. Our challenge is to build a learning system that will make Canadian workers the best trained, best educated in the world.

**In our social safety net,** the number of Canadians on social assistance has doubled since 1981. Many are willing to work, but can't get the basic skills and training they need. Twenty-eight per cent of the families on social assistance are headed by lone or single parents, who would have a better chance of finding work if they had training and supports such as child care.

One in five Canadian children is growing up poor. Poverty can devastate a child's future — leading to poor health, learning problems, and future employment problems.

The social security system seems to keep people on a treadmill, instead of helping to solve their problems. People who want to get off welfare and provide better lives for their children often find the rules stacked against them. We need a system that works for people — a system that supports their efforts to regain self-sufficiency, and works better at reducing child poverty.



# Principles for reform

What kind of social security programs could help solve these problems? The federal government proposes the following guiding principles as we seek to rebuild our social security system.

## **Creating opportunity**

Our social security system should give people a fair and equal chance to change their lives for the better and to get and keep jobs. It should create opportunity.

## **Investing in people**

In the past, social security has centred around providing money and support to people in need. That's not enough anymore. We need to invest in people's futures, helping them to develop the skills to prosper in today's economy.

## **Mutual responsibility**

Society definitely has a responsibility to provide support for people who are in need and who cannot work. But individuals also have a responsibility to help themselves. And business, labour and communities must play their part.

## **Preventing future problems**

Programs should help prevent problems before they occur. A preventive approach — for example, reducing child poverty — can save money in the end, and lessen costly social problems for future generations.

## **Putting people first**

Social programs and services must serve people — not the other way around. Programs should meet the needs of individual Canadians, not pigeonhole people through inflexible rules and regulations.

## **Greater fairness**

Federal support for social security must be fair for people in all regions of Canada.

## **Affordability**

If it's going to last, a new social security system must be affordable now and in the future. The answer to a better social security system isn't more spending, but "spending smarter" — with more effective and useful assistance that helps people to help themselves.

# The federal-provincial partnership

Major elements of the social security system, like education and welfare, are provincial responsibilities. The federal government will not intrude into things which belong to the provinces. However, both levels of government need to focus on what people need and each must bring to the table what it can.

The federal government is committed to:

- working in partnership with the provinces to make it easier for people to access services, and lessen waste and duplication;
- clarifying roles and responsibilities between the federal and provincial governments, based on who is best able to deliver a particular program or service.

---

## 2. working: Jobs in a new economy

---

The best social security is having a job. This chapter looks at how federal programs can help by:

Improving employment development services such as counselling, training and work incentives for the unemployed.

Changing Unemployment Insurance so that it helps the unemployed get the skills, training and support they need to get back to work.

Helping parents balance work and family responsibilities through such measures as funding for better child care services.

### A. Employment Development Services

Employment development services are for people who need help finding and keeping a job. They include such things as job counselling, training, labour market information, and work experience projects. In 1994-95, the federal government will spend \$3.3 billion on employment programs and services.

These services help people get ready to find jobs. They are a good investment if they help people get off UI or social assistance and back into paid work.

Unfortunately, existing programs don't do this well enough. Too many people end up in programs that have little to do with their needs, aptitudes or opportunities. Many get training for jobs that don't exist locally. Many are shunted from one program to another, when all they really need is some basic counselling and advice on what jobs are available.

### Better tools

The key to making employment development services more effective is flexibility — by tailoring programs to individual needs. The most important tools for building a more flexible, user-friendly system are described below.

#### 1. Better counselling

Only 10 per cent of UI claimants get job counselling. If more people received individual counselling at the beginning of their job search, counsellors could direct people toward the right kind of help. Some might benefit from a literacy course, others from workplace training, others from self-employment. In each case, people should develop a personal action plan to help them get a job.



## 2. Better information

Good information about the job market — where the opportunities are and where they aren't — is the "lifeblood" of good employment programs. People need timely, accurate information to make the right decisions about jobs, training or education.

## 3. Improving basic skills

Millions of adults have trouble reading, writing, or using numbers. These basic skills are essential for jobs today. We need to make basic skills training more accessible to those who need it.

## 4. Classroom training

The federal government spends about \$450 million each year to send unemployed people to courses delivered by colleges, universities and other schools. However, this kind of training may not always be the best choice. Different kinds of training — classroom training, on-the-job training, computer-based training and distance learning — should be available.

## 5. Workplace training

Training provided by employers in the workplace is often the most effective. Sector councils, representing employers and workers in an industry, promote training on-the-job. Other ways to promote workplace training could include employer tax credits, levies for training, and paid educational leave.

## 6. Incentives for hiring unemployed workers

In some cases, the government could pay part of the wages for unemployed workers who need experience and on-the-job training. This would make it easier for people with employment problems to get a job. Starting this autumn, the government will test this approach in projects with up to 50,000 UI claimants across Canada.

Government funding could also be used to pay wages for unemployed workers to do useful work in their communities, or to help unemployed individuals start their own businesses.

### *Creating jobs through productivity*

*The Electrical and Electronic Manufacturers Association Sectoral Council — representing both workers and employers — has shown that employer-based training not only boosts productivity, but creates jobs.*

*Unions and management set up a training fund, with contributions from companies and employees, matched by a joint federal-provincial contribution.*

*The training fund has three key principles:*

■ *decisions about the kind of training offered are made at the local plant level;*

■ *the best place to train people is on the shop floor; and*

■ *training decisions are made by consensus— effective training must benefit both workers and employers.*

*Productivity gains sparked by the training fund have already created new jobs. The industry's training fund provides a model for one approach to building a stronger training culture in Canada — by strengthening the links between training, and the competitive needs of an industry, with all partners involved in the decision-making process.*

## Better management

### 1. Getting results

In the past, many programs were managed by following rigid rules and procedures. In the future, we need to pay more attention to results, not just rules — making sure that people get the right help they need to get jobs. Measuring results is the only way to ensure that tax dollars are spent wisely.

### 2. Community leadership

“One-size-fits-all” programs do not work for individuals, or for communities. It may make sense for governments to set broad goals, and let local communities decide what programs will achieve those goals. Businesses, workers and others in the community are often best placed to decide what kind of programs work at the local level.

### 3. The federal-provincial partnership

To reduce duplication and waste, and improve service, the federal and provincial governments must work closely together. As a first step, the federal government has invited each province and territory to assume responsibility for planning many federal employment services, and managing the purchase of institutional training. They could also plan and manage “single window” offices, which would bring programs provided by both levels of government under one roof. The federal government is prepared to consider an expanded role for provinces and the private sector in managing and delivering federal employment development services, where this makes sense in the interests of individual Canadians.

## Better access

The federal government spends about \$1.4 billion in employment programs and services for people who are not eligible for UI, including people on social assistance. These programs might be easier to use if they were provided, along with provincial social assistance programs and services, from a

single office. The federal government wants to discuss with the provinces how to improve access to employment development services for people on social assistance.

Programs should also be more available to people with disabilities and deal better with the barriers they face. Partnerships with employers and the provinces could help create more accessible workplaces, flexible working conditions, training, and better disability management policies. In addition, discussions with the provinces could look at updating the Vocational Rehabilitation of Disabled Persons program.

### **Strategic Initiatives**

*The federal and provincial governments are together testing new options for reform in a program called “Strategic Initiatives”.*

*In Manitoba, **Taking Charge** will give up to 4,000 single parents on welfare the tools and training they need to get jobs, build careers and provide a better future for themselves and their children. Working out of a storefront, the program involves the community in delivering services tailored to the personal career plans of each participant. They will work with employers, job placement agencies and other single parents who serve as mentors and role models.*

## B. From unemployment to employment insurance

Reform of the Unemployment Insurance (UI) program is part of better employment development services.



The UI program works well for people who only require short-term support while looking for a job. But it does not work well for those who need help adjusting to changes in the job market. Many studies have called for reform, arguing that:

**The program often discourages adjustment.** For some unemployed people, there is no incentive to learn new skills that are in demand by employers.

**The program is easily abused.** Some workers and employers plan their work schedules around the UI program — alternating employment with UI benefits as a way of life. As a result, workers and employers in some industries subsidize those in other industries who use UI regularly.

One result of an expensive UI system is that **employers and employees pay high premiums**, making it expensive to hire new workers. Job creation is discouraged.

The UI system has gaps. **Many working Canadians** — such as people in part-time jobs, or the self-employed — **are not covered by the program.**

Canadians who find that they are repeatedly out of work need practical help. Too often, they don't get it. We need a program that works better at helping people get and keep jobs.

There are two basic approaches to changing UI. The first approach involves creating a new “**employment insurance**” program. The second approach would tighten rules of the existing UI program, for example by making it harder to qualify for UI and/or reducing the period during which a person could draw benefits. We could draw on both approaches.

## Approach 1: a new employment insurance program

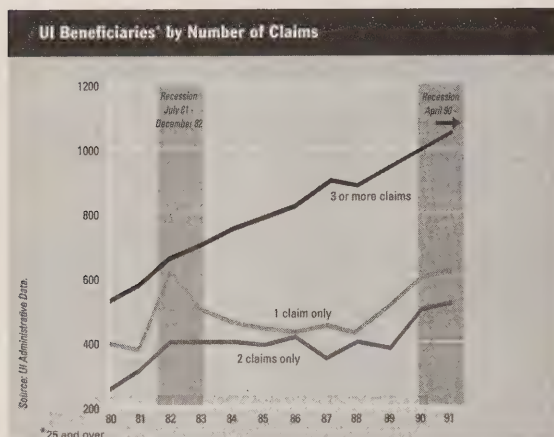
A new “**Employment Insurance**” program could have two components: Basic Insurance, and Adjustment Insurance.

**Basic Insurance** would be for *occasional UI claimants* — people who use the program infrequently. For them, the UI program would work much the same as it does now — income support while looking for another job. Basic insurance would also include current sickness, parental, maternity and adoption benefits.

**Adjustment Insurance** would be for *frequent UI claimants* — people who experience recurring unemployment problems. These benefits might be lower than Basic Insurance, but frequent claimants would also get more active assistance in finding a job.

The definition of a “**frequent claimant**” would be based on how often a person claims UI benefits. One suggestion is to define a frequent claimant as someone who uses the UI program three or more times within five years. Why? Because unemployment in this group of people is *structural*; it continues to go up regardless of the state of the economy. (See graph on next page).

This approach would need to take into account the different circumstances that different kinds of claimants face. For example, it should be possible to give people in seasonal industries income support, yet provide more opportunity for work and training in the off-season. Such special arrangements might be needed for workers in some industries or regions, such as construction, fisheries or tourism.



There are many options to explore in the first approach. For example, how long should claimants draw adjustment benefits? How much should they get? Two of the hardest questions would be:

- Should benefits be income-tested, so that the amount an individual receives depends on either individual income or family income? and,
- Should Adjustment Insurance Benefits depend on a person's willingness to take part in community services or employment programs to become more employable?

## Approach 2: Adjust the existing UI program

The second approach to UI reform would not treat occasional and frequent claimants differently. However, the eligibility requirements and/or benefits available to all claimants could be tightened.

One option is to **increase the time a person must work to get benefits**. For example, the current 12 to 20 weeks requirement could be raised to 14 to 20 weeks. Or, we could standardize across the country the number of weeks required to qualify for UI.

Another option is to **reduce the length of time people can draw UI benefits**. People now get UI for 17 to 50 weeks, depending on the number of weeks worked and the local unemployment rate.

A third option is to **lower the amount a claimant receives**. Right now, UI claimants can get a maximum of \$429.00 per week.

Any of these approaches could save money, which might be reinvested in employment services. However, they do not in themselves address the real problems of people who have trouble getting and keeping work.

## Insurance coverage for nonstandard work

Changes to UI should consider the needs of workers in "nonstandard" employment. More people today work in part-time or temporary jobs, or have more than one job. There are also more self-employed people. Many are not fully covered by unemployment insurance. Some are excluded from UI entirely. Options should be explored.

## C. Financing UI and employment development services

UI is funded entirely by employer and worker premiums. This amounted to \$18.5 billion in 1993.<sup>7</sup> Federal employment programs cost \$3.3 billion in that same year, including \$1.9 million from the UI fund.

Both employers and workers are concerned about the way Unemployment Insurance and employment programs are funded. There are



many options for improvement. They include: keeping premiums down during recessions; applying premiums to all wages and salaries; making those who use the program more often pay higher premiums; or reducing premiums for employers who support training.

If the UI program is reformed, a key question will be how to use the money saved. It could be used to reduce premiums paid by employers and workers, and to pay for better employment services for more people. Lower premiums — a form of payroll tax — would encourage employers to create more jobs. Better employment services would make more people employable and productive.

## D. Meeting the needs of working parents

### Child care

Most parents work outside the home. Finding and paying for child care is one of their biggest concerns. The federal government, which already contributes about \$400 million a year to child care services, will work with the provinces to help increase the number of quality child care spaces. The federal government has set aside new funding to create up to 150,000 new child care spaces, to be phased in over three years. Since child care is a provincial responsibility, the government will need to agree with the provinces how this money should be used. An investment over the next few years could help ensure a more productive work force, and put less pressure on income support programs in the future.

## Flexible work arrangements

Arrangements such as part-time work and flexible schedules may help parents to balance family and work responsibilities. Some employers offer options like flexible work time or a shorter work week for working parents. The Minister's Advisory Group on Working Time and the Distribution of Work is looking at these issues. Its report is expected this fall.

### *Finding ways to help people*

**Strategic initiatives** developed in partnership with provinces will test new ways to help people get and keep jobs.

*For example:*

■ In Prince Edward Island, **Ready to Learn** helps young UI claimants and social assistance recipients aged 18 to 26. Peer tutors will provide literacy, lifeskills, academic upgrading and skills training under the guidance of a professional counsellor.

■ In New Brunswick, **NB Jobs Corps** gives older, unemployed workers meaningful work and the opportunity to contribute to their communities. About 1,000 older New Brunswickers will benefit from a steady income of up to \$12,000 a year, to work in areas such as silviculture, improving beaches, developing nature trails and library automation.

## Key issues for discussion

How should we improve employment programs to help people get and keep jobs?

How should employment development services best be managed and delivered?

### Should we:

Design a new “employment insurance” program that provides basic insurance to occasional claimants and adjustment insurance for frequent claimants, along with improved access to employment development services? Or

Adjust the existing UI program by increasing entrance requirements and/or reducing the level or duration of benefits? Or

Combine elements of these two approaches?

How should any savings from UI reform be split between enhanced employment services and reducing UI premiums?

Recognizing that child care is a provincial responsibility, how can the federal government best support expanded child care services?



---

## 3. learning: Making lifelong learning a way of life

---

Canada's commitment to learning has helped a small nation of 29 million people create one of the world's top ten economies. But we cannot take this success for granted. Our place in the world economy is being challenged. Around the globe, other nations are charging forward, helping well-educated, highly-skilled workers use new technologies.

Rapid change means every Canadian must keep updating existing skills and acquiring new ones. The idea that learning is strictly for children and young adults is gone forever.

### The role of the federal government

The provinces are responsible for education. For decades, the federal government has played an important supporting role, particularly in helping the provinces fund post-secondary education.

Federal support for post-secondary education totals \$8 billion a year, half of the \$16 billion spent on the system. The largest portion comes through transfers to the provinces under Established Programs Financing (EPF) arrangements — \$3.5 billion through a tax transfer, and \$2.6 billion in cash. The federal government also spends \$500 million annually on Canada Student Loans, which supports nearly \$1 billion in loans and grants to students.

"It is now widely acknowledged that one of the keys to both greater social justice and improved productivity and competitiveness is the development of our human resources. This involves our investment in the knowledge, creativity, skills and motivation of individuals — a critical input without which our technological and economic progress will founder."

*The Standing Committee  
on Human Resources Development,  
Interim Report, 1994*

### Improving access to learning

University tuition fees have nearly doubled in many provinces over the past ten years. Students are also paying a larger proportion of university costs. These trends will no doubt continue. Students must continue to have access to the resources they need to pay for rising post-secondary education costs.

We need to expand access to learning not only for young adults, but also for people throughout their careers. For many working Canadians, opportunities for learning are essential to career advancement, and in some cases, job security.

### Following the present course

The cash portion of federal transfers to the provinces is running out. Under the EPF arrangements, every year the provinces get a larger share of their federal transfer for post-secondary education through "tax room" which the federal government gave to the provinces in 1977. These "tax points" allow provinces to collect more taxes to support post-secondary education.

These tax points represent a permanent federal endowment to support provincial post-secondary education costs. This leaves in question the cash portion of the transfers, currently worth \$2.6 billion, but which is falling.

The federal government could let the current trend run its course, so that the cash portion disappears within 10 years. However, the government would like to explore options with the provinces for a better use of these funds.

### A possible new approach

Spending could shift from support to institutions via the provinces, to expanded loans for individuals. This would ensure on-going support for individuals to finance their education.

For example, for every dollar the federal government provided for a new student aid program, up to four dollars in loans could be supported. This is in addition to the \$1 billion in loans and grants already available. There are many ways to arrange the details of such a scheme. It would be possible for provinces to opt out and run their own similar programs, much as Québec does now with the existing student loans program. The goal would be to preserve and broaden access to post-secondary education through a long-term, stable source of funding.

More flexibility in Registered Retirement Savings Plans could also be considered. This would let people draw on those savings for life-long learning, in much the same way as in the existing First-Time Homebuyers Plan. Together with expanded loans, this approach would increase people's investment in their own learning. The new forms of assistance could be used by young people going to college or university, or by adults eager to upgrade their skills.

## Keeping access fair

It is important to improve access to learning. It is also important to keep access fair. People should not be prevented from learning because they are unable to carry the burden of student loans.

A new form of student loan might help. These loans would be repayable only after a student enters the work force. At that point, a repayment schedule would be based on the borrower's ability to repay, given his or her income level. New Zealand and Australia have implemented *income contingent repayment* plans.

There are many variations on this approach. The guiding principle would be to find the best system for maintaining and expanding access to learning for all Canadians.



# Supporting provincial initiatives

Provincial governments have launched a variety of innovations to support lifelong learning. The federal government supports many of these efforts. The government would like to discuss with the provinces possible priorities for federal cooperation. These include:

**The school-to-work transition** — building better bridges to help young people move from school to the workplace.

**Making learning more portable** — helping adult workers move between jobs, educational institutions, and training institutions across the country.

**Learning and new technology** — supporting the use of new technologies, such as distance learning and computer-based training.

**International educational opportunities** — helping more Canadians to get specialized skills and education beyond our borders, so that our workforce can compete in a global economy.

## *Helping youth build their future*

*In June 1994, the federal government and the government of Newfoundland launched **Transitions — the Changes Within, Education to Work, Work to Education** a Strategic Initiative that will help an estimated 5,300 students, recent graduates and unemployed young people continue their education or find work.*

*The program includes:*

- *Helping those who have difficulty finding a job continue post-secondary education;*
- *Providing job and training opportunities in growth sectors such as innovative technologies, environmental industries, aquaculture and manufacturing; and*
- *Testing new ways of delivering employment programs for post-secondary students.*

# Key issues for discussion

The federal government spends \$6 billion a year in transfers to the provinces for post-secondary education. To preserve and expand access to higher learning, should the government:

- Maintain the current funding arrangements, allowing the cash portion of the federal transfer to disappear within 10 years? Or,
- Shift federal spending to an expanded and permanent system of student loans?

If a new, expanded student loans program is considered, should repayment be “income contingent” — linked to the borrower’s future earnings and ability to repay?

Should Canadians be able to use their RRSPs to pay for education and training?

---

## 4. security: Building opportunity for people in need

---

Our social security system must protect those most in need — people who can't work, low-income families struggling to get by, people who face barriers due to disability or chronic illness, and especially children.

There are two main federal programs designed to support this basic need for security. Through the Canada Assistance Plan (CAP), the federal government shares the costs of provincial social assistance and services. The Child Tax Benefit provides income support to some three million families with children.

### The need for reform

Since 1981 the number of people on social assistance has doubled to just over three million. CAP expenditures increased from \$2.6 billion to more than \$8 billion annually. Many people spend years on social assistance — even though, with the right kind of employment and training support, they could find work. One problem is, CAP rules prevent the use of federal funding to provide the support they need. As a result, the system doesn't help people prepare for work. In many cases, it does just the opposite.

For example, a young single mother on social assistance may want to take an entry-level job. But she may find that she and her family would be worse off — because getting a job likely means losing supports and services she needs to care for her children. The way the rules are

now, she may decide that, for the sake of her children, her family should stay on welfare.

The most serious sign that the system is failing is the high level of children's poverty in Canada. One study suggests there are proportionately more poor children in Canada than in any other industrialized country except the United States. Rules prevent CAP from supporting some provincial programs aimed at helping prevent child poverty.

Persons with disabilities often go on social assistance to receive essential supports or services which they cannot afford on their own. Programs often pigeonhole persons with disabilities as "permanently unemployable", even though many are willing and able to achieve greater independence.

We must provide better stepping stones off social assistance. We must assure young single mothers that they won't be worse off if they get a job. We must make sure that disadvantaged families don't get caught in the welfare trap. The system must do more to help people move back into the job market with confidence, and become self-sufficient.

In 1990, the federal government put a ceiling on CAP payments to the three "richest" provinces: Ontario, Alberta and British Columbia. This has led to uneven federal support for welfare recipients in different parts of Canada. Reform should include looking at ways to provide more comparable levels of support across the country.



The federal government proposes these as national goals:

to remove disincentives to work from the current system, while ensuring that support is available for people who need it; and

to set as a target the reduction of child poverty.

## Reforming CAP

We could consider short-term improvements to CAP. A starting point would be to make CAP rules more flexible, so that the provinces could use federal funding to better address such priorities as child development services.

Longer-term options for improving the system are described below.

### 1. A Guaranteed Annual Income

Many people want to replace CAP and other programs with a Guaranteed Annual Income (GAI). This would ensure a basic minimum income for all families, whether or not they are employed. However, we could not provide anything more than a token guaranteed income without raising taxes sharply. Limited government money can probably be spent more effectively by better targeting programs to those in need.

### 2. A block fund

CAP could be replaced by a block fund for welfare and social services. The federal government would transfer an annual amount to the provinces, and give them greater freedom in how the money is used. The block fund could be transferred without conditions, or the provinces could be required to conform to

national welfare standards or principles. The key issue is whether national principles are desirable — and if so, what those principles should be.

### 3. Redirecting funding to new priorities

Should some federal spending (CAP and Child Tax Benefits total about \$13 billion) be redirected to achieve agreed national goals? Would the provinces be interested in redirecting some of their spending towards the same goals? Priority areas might include better income support for families with children, employment programs for people on social assistance, or better access to supports and services for persons with disabilities. This would be a major change. It would require a broad public consensus on the priority areas to be pursued, and agreement with the provinces.

*Priority areas that might be considered include:*

#### *Improving child benefits*

To improve income support for families with children, the federal Child Tax Benefit could be made stronger and better targeted to low-income families. Some higher income families would receive a lower benefit, or no benefit at all.

As part of this approach, the federal and provincial governments could seek to integrate provincial social assistance payments made on behalf of children with the improved Child Tax Benefit. This approach could, perhaps, provide combined support closer to the average annual cost of raising a child.

Consideration might be given to going further to provide a combined benefit for all low-income children. These approaches would give low-income families secure income support for their children and put them in a stronger position to get off welfare and back into paid work.

Low-income families receiving the Child Tax Benefit are also eligible for a Working Income Supplement. Another option would be to

increase this supplement for the working poor, complementing the effects of a more targeted or integrated child tax benefit.

### *Independence for persons with disabilities*

Another priority area could be efforts to enhance the independence of persons with disabilities. CAP currently provides benefits for about 320,000 adults with disabilities.

Unfortunately, the system often locks these people into dependence. Many are eager to work, if they could be assured that they would not lose the necessary supports and services they need. We need a better approach to help persons with disabilities to live independently and with dignity.

### *Child care and child development*

As discussed in Chapter 2, the federal government plans to work with the provinces to expand child care services.

### *Child support payments*

A major cause of child poverty is family breakdown, followed by inadequate support payments from the non-custodial parent. A 1992 study found that, in Canada, after divorce, women's family income plunged by 39 per cent, while that of men increased by seven per cent. Many lone parents do not receive support payments at all. For those who do, the amount of support is often small. In 1991, monthly support payments averaged less than \$300 per child.

The federal and provincial governments are considering national guidelines for calculating adequate support payments. In addition, the provinces are cracking down on delinquent payments, using a variety of methods to enforce court orders. A joint federal-provincial task force of justice officials is scheduled to report on adequacy and enforcement of child support orders this fall.

### *Continuing support for social services*

In thinking about how to redistribute current CAP money, we would have to protect the

money being given for a wide range of vital social services, including services for seniors and health-related spending.

## Key issues for discussion

Are the two main objectives in this chapter — reducing disincentives to work for welfare recipients, and reducing child poverty — appropriate national goals for social security reform?

Should the Canada Assistance Plan be reformed in the short term to give the provinces greater flexibility to meet needs and priorities in their regions?

Should national principles be attached to federal support for provincial social assistance and services? If so, what should those principles be?

How can we begin to best address child poverty?

How can we improve programs for persons with disabilities, to help them live independently and to remove barriers to employment?

How should we reform the Canada Assistance Plan in the longer term?

- introduction of GAI.
- replacing CAP with a new block fund.
- redirecting the federal portion to such priorities as reducing child poverty, or helping persons with disabilities live more independently.



---

# 5. conclusion

---

If tomorrow's social security system is truly to create opportunity and promote self-reliance, we must focus on three core elements — working, learning and security.

## **Suggestions for discussion include:**

- Better employment programs to help people find jobs.
- A smaller UI program that supports skills upgrading where necessary.
- Improved child care services and flexible work arrangements for working parents.
- A broader student loans program.
- Support for provincial initiatives promoting lifelong learning.
- Action to reduce poverty among children and help their parents make the jump from welfare into paid work.
- Measures to help persons with disabilities integrate into the mainstream of Canadian society.
- Greater flexibility in federal funding for provincial social assistance and social services to remove disincentives to work.
- Better coordination among governments, communities and volunteer groups to deliver social security programs and tailor them to individual needs.

Given the constraints on government spending, we cannot do everything. Action on some of these suggestions would require tough choices about our priorities as a nation. All Canadians will have an opportunity to have their say in the reform of our social programs. After a full public debate and negotiations with the provinces, the government will introduce legislation for a new social security system that will take Canada into the 21st century.

## **To get involved ...**

Canadians will have many opportunities to take part in social security reform. These include:

- public hearings by the Parliamentary Standing Committee on Human Resources Development;
- contact with their MPs;
- consultation seminars across the country;
- a special workbook on reform that can be completed by individuals and sent to the Honourable Lloyd Axworthy, Minister of Human Resources Development.

## **For information ...**

Call: **1-800-735-3551 (1-800-465-7735 TDD for the hearing impaired)** to get a copy of the Discussion Paper, workbook or other information material and to get information about public hearings and seminars.

■ un cahier de travail spécial consacré à la réforme, que chacun et chacune pourra remplir et envoyer au ministre du Développement des ressources humaines, Lloyd Axworthy.

## Pour plus de renseignements...

Appelez au 1 800 735-3551 (Ligne ATS pour les malentendants 1 800 465-7735) pour obtenir un exemplaire du document de travail, le cahier de travail ou tout autre document d'information, et pour vous renseigner sur les audiences publiques et les séminaires.

# 5. Conclusion

Si nous voulons que le système de sécurité sociale de demain ouvre réellement des possibilités et favorise vraiment l'autonomie financière, il faut nous concentrer sur trois éléments de base — l'emploi, l'acquisition du savoir, et la sécurité.

## Nous vous invitons donc à discuter des propositions suivantes:

- créer de meilleurs programmes d'emploi afin d'aider les gens à se trouver du travail;
- réduire l'envergure du Régime d'assurance-chômage et lui permettre de soutenir le perfectionnement professionnel si nécessaire;
- améliorer les services de garde et assouplir les conditions de travail pour les parents qui travaillent;
- créer un programme plus complet de prêts aux étudiants;
- appuyer les initiatives provinciales visant l'acquisition continue du savoir;
- prendre des mesures pour réduire la pauvreté des enfants et pour aider les parents à sortir de l'aide sociale et à décrocher un emploi rémunéré;
- prendre des mesures pour aider les personnes handicapées à s'intégrer à la vie active;
- assouplir les règles gouvernant le financement par le gouvernement fédéral des programmes provinciaux d'aide sociale et de services sociaux, afin d'éliminer les facteurs qui dissuadent les prestataires de se trouver un emploi;

## Pour participer au débat ...

■ Etant donné les restrictions imposées aux dépenses gouvernementales, nous ne pourrions pas tout faire. Il faudra faire des choix douloureux, en tant que nation, si nous décidons de mettre en œuvre certaines propositions. Tous les Canadiens et toutes les Canadiennes auront leur mot à dire dans la réforme de nos programmes sociaux. Après un débat public complet et des négociations avec les provinces, le gouvernement présentera un projet de loi visant à instaurer un nouveau système de sécurité sociale qui fera entrer le Canada dans le XXI<sup>e</sup> siècle.

- Les Canadiens et les Canadiennes ne manqueront pas d'occasions de participer à la réforme de la sécurité sociale. En voici quelques-unes:
- les audiences publiques du Comité permanent de développement des ressources humaines de la Chambre des communes;
- des contacts directs avec leurs députés;
- des séminaires de consultation tenus partout au pays;



# Principaux sujets de discussion

Les deux grands objectifs énoncés dans le présent chapitre, c'est-à-dire combattre les facteurs qui dissuadent les bénéficiaires de l'aide sociale de se trouver un emploi, et réduire la pauvreté chez les enfants, méritent-ils d'être des objectifs nationaux pour la réforme de la sécurité sociale?

Faut-il réformer à court terme le Régime d'assistance publique du Canada afin de donner aux provinces une plus grande liberté pour répondre aux besoins et aux priorités propres à leurs régions?

L'appui que le gouvernement fédéral verse à l'aide sociale et aux services sociaux provinciaux doit-il être conditionnel au respect de principes nationaux? Dans l'affirmative, quels devraient être ces principes?

Quel est le meilleur moyen d'entamer la lutte à la pauvreté chez les enfants?

Quelle serait la meilleure façon d'améliorer les programmes offerts aux personnes handicapées, afin d'aider ces personnes à vivre de façon autonome et d'éliminer les obstacles qui les empêchent de travailler?

Comment devons-nous concevoir les dispositions à long terme du RAPC?

- Instaurer un RAG?
- Remplacer le RAPC par un nouveau fonds global?
- Réorienter la participation fédérale pour répondre à des priorités comme la réduction de la pauvreté chez les enfants, ou l'aide à la vie autonome des personnes handicapées?

*Les pensions alimentaires pour les enfants*

L'une des principales causes de la pauvreté chez les enfants est l'insuffisance de la pension alimentaire versée par le parent n'ayant pas la garde des enfants. Une étude menée en 1992 a révélé qu'au Canada, après un divorce, le revenu familial de la femme tombe de 39 %, alors que celui de l'homme monte de 7 %. Bien des parents seuls ne reçoivent pas de pension alimentaire. Ceux qui en reçoivent touchent souvent un montant insuffisant. En 1991, en moyenne, la pension alimentaire mensuelle s'élevait à moins de 300 \$ par enfant.

Les gouvernements fédéral et provinciaux envisagent actuellement d'instituer des lignes directrices nationales sur le calcul des pensions alimentaires, pour que celles-ci atteignent un niveau convenable. En outre, les autorités provinciales ont commencé à s'attaquer au problème, en adoptant toutes sortes de mesures pour faire respecter les ordonnances des tribunaux. Un groupe de travail fédéral-justice doit présenter cet autonome un rapport sur le calcul et la perception des pensions alimentaires.

*La stabilité du soutien des services sociaux*

En réfléchissant à la redistribution des fonds du RAPC, nous devons penser à protéger le financement servant à soutenir toute une gamme de services sociaux essentiels. Nous pensons notamment aux services aux personnes âgées et aux dépenses en matière de santé.

nom des enfants à la Prestation fiscale pour enfants améliorée. Cette aide combinée des deux paliers de gouvernement se rapprocherait peut-être davantage de ce qu'il en coûte en moyenne pour élever un enfant. On pourrait songer à poursuivre dans ce sens pour offrir une prestation combinée à tous les enfants de famille à faible revenu.

Grâce à ces mesures, les familles à faible revenu disposeraient d'un soutien de revenu stable pour élever leurs enfants. Elles seraient alors mieux placées pour quitter l'aide sociale et réintégrer le marché du travail.

Les familles à faible revenu qui reçoivent la Prestation fiscale pour enfants ont droit à un Supplément du revenu de travail. Il serait aussi possible d'augmenter ce supplément dans le cas des petits salaires. On renforcerait ainsi l'effet que pourrait avoir l'élargissement ou l'intégration des prestations pour enfants.

### *Favoriser la vie autonome des personnes handicapées*

Une autre priorité pourrait être de favoriser la vie autonome des personnes handicapées. À l'heure actuelle, le RAPC verse des prestations à environ 320 000 adultes handicapés.

Malheureusement, le système enferme souvent ces personnes dans une dépendance perpétuelle. Beaucoup d'entre elles sont prêtes à travailler si on les assure qu'elles ne perdront pas l'aide et les services qui leur sont nécessaires. Nous devons trouver une meilleure façon d'aider les personnes handicapées à vivre dans l'autonomie et la dignité.

### *Les services de garde et de développement de l'enfant*

Comme nous l'avons indiqué au chapitre 2, le gouvernement fédéral compte collaborer avec les provinces pour développer les services de garde d'enfants.

soit l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique. La contribution fédérale aux bénéficiaires de l'aide sociale fluctue, depuis, en fonction du lieu de résidence au Canada. L'exercice de réforme devrait donner lieu à l'évaluation de divers moyens pour offrir, partout au pays, des niveaux comparables d'assistance publique.

A cet effet, le gouvernement fédéral propose les deux objectifs nationaux suivants:

éliminer du système actuel les facteurs qui dissuadent les gens de trouver un emploi, tout en offrant aux personnes l'aide dont elles ont besoin; se fixer pour objectif de diminuer la pauvreté chez les enfants.

## La réforme du RAPC

Nous pourrions apporter des améliorations à court terme au RAPC. Un bon point de départ serait d'assouplir les règles du régime, afin que les provinces puissent utiliser les fonds fédéraux pour mieux s'occuper de priorités comme les services de développement de l'enfance.

Il y a aussi des possibilités d'amélioration à plus long terme. En voici quelques-unes.

### 1. Un revenu annuel garanti

Bien des gens voudraient que l'on remplace le RAPC et d'autres programmes par un revenu annuel garanti (RAG). Le RAG assurerait à toutes les familles un revenu minimum de base, que leurs membres occupent un emploi ou non. Il serait cependant impossible de livrer mieux qu'un revenu annuel garanti pour la simple forme sans une hausse marquée des impôts. Le gouvernement pourrait sans doute faire un meilleur usage des fonds limités dont il dispose, en les appliquant plus étroitement aux Canadiens et Canadiennes dans le besoin.

### 2. Un financement global

Le RAPC pourrait être remplacé par un financement global de l'aide sociale et des services sociaux. Le gouvernement fédéral transférerait un montant annuel aux provinces et leur laisserait une grande liberté quant à l'utilisation de ces fonds. Le financement global pourrait être versé sans conditions, ou être conditionnel à l'application de normes ou de principes nationaux. La question de base est de savoir s'il est souhaitable d'avoir des principes nationaux et, dans l'affirmative, de définir ces principes.

### 3. Réorienter le financement en fonction de nouvelles priorités

Devrait-on réorienter une partie des dépenses fédérales (les budgets du RAPC et de la Prestation fiscale pour enfants s'élèvent ensemble à près de 13 milliards \$) en vue d'atteindre des objectifs nationaux sur lesquels on se serait entendus? Les provinces seraient-elles intéressées à réorienter une partie de leurs dépenses, dans le même esprit?

### Voici quelques priorités à envisager :

Des priorités comme améliorer le soutien du revenu pour les familles ayant des enfants, financer les programmes d'emploi pour les prestataires de l'aide sociale ou faciliter l'accès des personnes handicapées à l'aide et aux services pourraient être envisagées. Ce serait là un changement de taille. Il faudrait donc obtenir un consensus auprès d'un large segment de la population sur les priorités et obtenir l'accord des provinces.

### Améliorer la Prestation fiscale pour enfants

Afin d'améliorer le soutien du revenu pour les familles ayant des enfants, on pourrait hausser la Prestation fiscale pour enfants et la réserver aux familles à faible revenu. Certaines familles nantes recevraient une prestation plus basse, ou ne recevraient pas de prestation du tout.

De plus, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux pourraient essayer d'intégrer l'aide sociale provinciale versée au



## 4. La sécurité: ouvrir des possibilités aux personnes dans le besoin

Notre système de sécurité sociale doit protéger les plus démunis — les personnes incapables de travailler, les familles à faible revenu qui ont de la peine à joindre les deux bouts, les personnes limitées par une invalidité ou une maladie chronique et surtout, les enfants.

Deux grands programmes fédéraux assurent cette sécurité: le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), par lequel le gouvernement fédéral partage le coût des programmes et services provinciaux d'aide sociale; et la Prestation fiscale pour enfants, qui offre un soutien du revenu à quelque trois millions de familles canadiennes.

### La nécessité d'une réforme

Depuis 1981, le nombre de prestataires de l'aide sociale a doublé au Canada, atteignant un peu plus de 3 millions de personnes. Les dépenses du RAPC sont passées de 2,6 à plus de 8 milliards \$ par an. Beaucoup de gens passent des années abonnées à l'aide sociale, alors qu'ils pourraient trouver du travail avec un soutien adéquat à l'emploi et à la formation. Une des difficultés vient des règles du RAPC: celles-ci interdisent que l'on utilise les fonds fédéraux pour offrir à ces personnes l'assistance dont elles ont besoin. Le régime n'aide donc pas les gens à se préparer à l'emploi. Dans bien des cas, il a exactement l'effet contraire.

Prenons l'exemple d'une jeune mère célibataire et assistée sociale, qui voudrait postuler un emploi de débutante. Elle découvre alors que, si

elle travaille, on lui coupera probablement l'aide et les services dont elle a besoin pour élever ses enfants. Avec de telles règles, on comprend pour le bien des enfants.

La preuve la plus flagrante des déficiences du système est l'étendue de la pauvreté chez les enfants. Une étude a révélé qu'il y a plus d'enfants pauvres au Canada que dans tout autre pays industrialisé, toutes proportions gardées, sauf aux États-Unis. Les règles du RAPC empêchent d'utiliser ce régime pour appuyer certains programmes provinciaux destinés à prévenir la pauvreté chez les enfants.

Les personnes handicapées s'inscrivent souvent à l'aide sociale pour recevoir de l'aide et des services essentiels qu'elles n'ont pas les moyens de payer. Les programmes les classent souvent comme personnes «inaptes à l'emploi de façon permanente». Pourtant, beaucoup d'entre elles veulent devenir plus autonomes et sont capables d'y parvenir.

Nous devons mieux aider les assistés sociaux à revenir dans la population active. Nous devons assurer les jeunes mères sans conjoint qu'elles ne se retrouveront pas perdantes si elles décrochent un emploi. Nous devons veiller à ce que l'aide sociale ne devienne pas un piège pour les familles défavorisées. Le système doit faire plus pour aider les gens à réintégrer le marché du travail avec confiance et à devenir financièrement autonomes.

En 1990, le gouvernement fédéral a imposé une limite aux versements faits en vertu du RAPC dans les trois provinces les plus nantées du pays,

# Appuyer les initiatives provinciales

Les gouvernements provinciaux ont lancé toute une gamme d'innovations en matière d'éducation permanente, que le gouvernement fédéral soutient en bonne partie. Celui-ci aimerait discuter avec les provinces des priorités de cette coopération. Voici quelques possibilités.

**Le passage de l'école au travail** — créer des liens plus étroits entre les divers intervenants du milieu scolaire et du monde du travail pour aider les jeunes à passer de l'école à l'emploi.

**La transférabilité des compétences** — aider les travailleurs et travailleuses adultes à passer facilement d'un emploi, d'un établissement d'enseignement et d'un centre de formation à un autre, dans tout le pays.

**La technologie nouvelle au service de l'acquisition du savoir** — appuyer la mise en application des nouvelles technologies comme l'apprentissage à distance et la formation automatisée.

**Aider les jeunes à préparer leur avenir**

En juin 1994, le gouvernement fédéral et celui de Terre-Neuve lançaient « Transitions internes: Passages des études au travail, du travail aux études », une initiative stratégique qui aidera quelque 5 300 étudiants, récents diplômés et jeunes chômeurs à poursuivre leurs études ou à trouver un emploi. L'initiative comprend :

- l'aide aux personnes ayant de la difficulté à trouver un emploi à poursuivre des études postsecondaires;
- l'offre de possibilités d'emploi et de formation aux chômeurs et aux travailleurs sous-employés dans des secteurs en croissance comme les technologies novatrices, les industries de l'environnement, l'aquaculture et les industries manufacturières;
- la mise à l'essai de nouvelles façons d'offrir des programmes d'emploi aux étudiants de niveau postsecondaire.

## Principaux sujets de discussion

**Les possibilités de formation à l'étranger** — aider plus de Canadiennes et de Canadiens à acquérir des compétences et de la formation spécialisées à l'étranger, afin que notre population active soit en mesure de soutenir la concurrence internationale.

Le gouvernement fédéral consacre 6 milliards de \$ par an à l'éducation postsecondaire, sous forme de transferts aux provinces. Le gouvernement devrait-il, pour préserver et faciliter l'accès aux études supérieures :

- conserver le mode de financement actuel, en permettant l'élimination graduelle des transferts en espèces d'ici 10 ans?
- ou réorienter les dépenses fédérales vers un système plus complet de prêts aux étudiants?

Si l'on songe à un nouveau système de prêts étudiants, le remboursement de ces prêts devrait-il être « relatif au revenu », c'est-à-dire relié aux gains de l'emprunteur et à sa capacité de payer?

Les Canadiens et les Canadiennes devraient-ils pouvoir se servir de leurs REER pour financer leurs études et leur formation professionnelle?

On doit faciliter l'acquisition du savoir non seulement pour les jeunes adultes, mais aussi pour les travailleurs de tout âge. Pour bien des gens qui travaillent, l'étude est essentielle à l'avancement professionnel, sinon à la sécurité d'emploi.

### Le maintien de la situation actuelle

La part des transferts en espèces aux provinces diminue sans cesse. Selon les dispositions du FPE, chaque année, le fédéral verse une proportion croissante des transferts destinés à l'éducation postsecondaire sous la forme d'un avantage fiscal, consenti en 1977. Ces «points d'impôt» permettent aux provinces de percevoir plus d'impôt en vue de financer l'éducation postsecondaire.

Les points d'impôt représentent une subvention permanente du gouvernement fédéral pour aider les provinces à financer l'éducation postsecondaire. Le transfert en espèces, qui s'élève actuellement à 2,6 milliards \$, va cependant en diminuant.

Le gouvernement fédéral pourrait laisser aller les choses et se débarrasser des transferts en espèces d'ici dix ans. Cependant, il tient à étudier avec les provinces comment l'on pourrait mieux utiliser ces fonds.

### Possibilité d'une nouvelle approche

Au lieu de financer les établissements par l'entremise des provinces, le gouvernement pourrait en effet créer un système plus complet de prêts aux particuliers. On s'assurerait ainsi de fournir l'appui durable dont les gens ont besoin pour financer leurs études.

A titre d'exemple, pour chaque dollar versé par le gouvernement fédéral à un nouveau programme d'aide aux étudiants, il serait possible de financer jusqu'à 4 \$ de prêts. Ce financement viendrait s'ajouter au milliard offert actuellement en prêts et bourses. Il y a plusieurs façons de structurer un plan de ce genre. Les provinces pourraient s'en retirer et mettre sur pied un système similaire, comme le Québec le fait actuellement avec le programme actuel de prêts

## Pour que l'accès reste équitable

étudiants. Le but d'une telle approche serait de préserver et d'élargir l'accès aux études postsecondaires grâce à une source de financement stable et à long terme.

On pourrait aussi assouplir les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER), afin qu'ils puissent servir à financer l'acquisition continue du savoir, un peu comme dans le programme actuel d'accès à la propriété. Cette mesure, couplée à l'expansion du programme de prêts, augmenterait l'investissement individuel dans l'acquisition du savoir. Les nouvelles formes d'aide pourraient servir aux jeunes qui vont au collège ou à l'université, tout autant qu'aux adultes désireux de hausser leurs qualifications.

Il est important que l'acquisition du savoir devienne plus accessible. Il est tout aussi important que cet accès soit équitable. Nul ne devrait être empêché de poursuivre des études parce qu'il est incapable d'assumer le fardeau d'un prêt étudiant.

Pour régler ce problème, on pourrait créer une nouvelle forme de prêt étudiant. Ce prêt serait remboursable seulement lorsque l'étudiant aurait trouvé du travail. À ce moment-là, la période de remboursement serait établie en fonction de la capacité de payer de l'emprunteur, qui dépendrait de son revenu. La Nouvelle-Zélande et l'Australie ont déjà mis en place des programmes de prêt à remboursement relatif au revenu.

On peut imaginer plusieurs variations sur ce thème. Le principe directeur serait de trouver le système le plus susceptible de garantir l'acquisition du savoir à tous les Canadiens et Canadiennes.



# 3. L'acquisition continue du savoir: Un mode de vie

C'est grâce à sa foi dans l'acquisition du savoir que le Canada, petit pays de 29 millions d'habitants, est devenu l'une des dix premières économies au monde. Mais nous ne pouvons pas nous associer sur nos lauriers: notre place dans l'économie mondiale est menacée. Partout dans le monde, d'autres pays nous talonnent, grâce à une main-d'œuvre bien formée et hautement spécialisée, qui plonge dans les nouvelles technologies avec l'aide de l'État.

Le rythme du changement force chaque Canadien et chaque Canadienne à constamment remettre à jour ses qualifications et à acquérir de nouvelles compétences. Le temps où l'étude était réservée aux enfants et aux jeunes adultes est révolu.

## Le rôle du gouvernement fédéral

Les provinces sont responsables de l'éducation. Cependant, le gouvernement fédéral a joué, depuis des décennies, un rôle important dans ce domaine, surtout en aidant les provinces à financer l'éducation postsecondaire.

Le gouvernement fédéral verse 8 milliards \$ par an à l'éducation postsecondaire. Ce montant représente la moitié du coût total du système, qui est de 16 milliards \$. La plus grosse part de cette contribution prend la forme de transferts aux provinces, accordés en vertu des accords sur

Le Financement des programmes établis (FPE). Elle s'élève à 3,5 milliards \$ en transfert fiscal et à 2,6 milliards \$ en espèces. Le gouvernement fédéral verse aussi 500 millions \$ par an au Programme canadien de prêts aux étudiants. Ce programme offre près de 1 milliard \$ en prêts et bourses aux étudiants.

«Il est désormais communément admis que justice sociale, productivité et compétitivité doivent passer pour croître, entre autres, par la valorisation des ressources humaines, d'où la nécessité d'investir dans les connaissances, la créativité, les compétences et la motivation des gens; sans un tel effort, la croissance économique et le progrès technologique que nous connaissons s'évanouiront.»

Comité permanent sur le développement des ressources humaines, Rapport intermédiaire, 1994.

## Faciliter l'acquisition continue du savoir

Depuis dix ans, dans plusieurs provinces, les frais de scolarité universitaire ont presque doublé. En outre, les étudiants assument maintenant une plus forte proportion du coût de leurs études. Ces tendances vont sans doute se maintenir. On ne doit pas priver les étudiants canadiens des ressources dont ils ont besoin pour assumer le coût de plus en plus élevé de l'éducation postsecondaire.

# D. Répondre aux besoins des parents qui travaillent

## La garde d'enfants

La plupart des parents travaillent à l'extérieur du foyer. Un de leurs plus grands soucis est de trouver et de payer des services de garde d'enfants. Le gouvernement fédéral verse déjà près de 400 millions \$ aux provinces aux fins des services de garde d'enfants. Il travaillera, de concert avec elles, à la création de 150 000 places de qualité d'ici trois ans. Étant donné que les services de garde sont de compétence provinciale, le gouvernement fédéral devra s'entendre avec les provinces sur la meilleure façon d'utiliser ces fonds. Un tel investissement, au cours des prochaines années, contribuerait à rendre la main-d'œuvre plus productive et à atténuer les pressions futures sur les programmes de sécurité du revenu.

## L'assouplissement des conditions de travail

Les arrangements comme le travail à temps partiel et les horaires souples peuvent aider les parents à concilier leurs responsabilités familiales et leurs responsabilités professionnelles. Certains employeurs offrent un horaire souple ou une semaine de travail plus courte aux employés qui ont des enfants. Le Ministre a demandé au Groupe consultatif sur le temps de travail et la répartition du travail d'étudier ces questions et de lui présenter un rapport cet automne.

## Principaux sujets de discussion

### Devrions-nous

Comment devrions-nous améliorer les programmes d'emploi afin d'aider les gens à trouver et à conserver un emploi?

Quelle serait la meilleure manière de gérer et d'offrir les services de développement de l'emploi?

créer un programme « d'assurance-emploi » offrant une assurance de base aux prestataires occasionnels et une prestation d'aide à l'adaptation assortie de services de développement de l'emploi aux prestataires fréquents?

modifier le régime d'assurance-chômage existant en resserrant les critères d'admission ou en diminuant le montant ou la durée des prestations?

ou combiner des éléments de ces deux démarches?

Si l'on réalise des économies grâce à la réforme de l'assurance-chômage, dans quelle proportion devrait-on les utiliser pour améliorer les services d'emploi et réduire les cotisations d'assurance-chômage?

Comme les services de garde relèvent des provinces, comment le gouvernement fédéral peut-il soutenir le développement de ces services le plus efficacement?

## La protection des personnes dont le travail est non conventionnel

Les changements apportés au Régime d'assurance-chômage devront tenir compte des personnes dont le travail est « non conventionnel ». Aujourd'hui, on retrouve plus de gens occupant des emplois à temps partiel et des emplois temporaires, ou plus d'un emploi. Il y a aussi plus de travailleurs et de travailleuses autonomes. Beaucoup de ces personnes ne sont pas complètement protégées par l'assurance-chômage. Certaines en sont entièrement exclues. Il faudrait trouver comment corriger cette situation.

À l'heure actuelle, le régime d'assurance-chômage est financé entièrement par les cotisations des employeurs et des travailleurs. Celles-ci s'élevaient à 18,5 milliards \$ en 1993. Cette année-là, les programmes d'emploi fédéraux ont coûté 3,3 milliards \$, dont 1,9 million provenait de la caisse d'assurance-

Les employeurs et les travailleurs sont préoccupés par le mode de financement du régime d'assurance-chômage et des programmes d'emploi. Il existe beaucoup de possibilités d'amélioration. On pourrait imposer un gel des cotisations en période de récession, faire porter la rémunération assurable à tous les salaires et rémunérations, imposer des cotisations plus élevées aux personnes qui utilisent trop souvent le régime ou diminuer les cotisations des employeurs qui financent des programmes de formation.

## C. Financer l'assurance-chômage et les services de développement de l'emploi

### À la recherche de nouvelles façons d'aider les gens

*Des initiatives stratégiques, élaborées de concert avec les provinces, permettront de mettre à l'essai de nouvelles façons d'aider les gens à décrocher un emploi et à le conserver. Ainsi, à l'Île-du-Prince-Édouard, le programme **Prêts à apprendre** aidera les jeunes prestataires d'assurance-chômage et les bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 18 à 26 ans. Sous l'égide d'un conseiller professionnel, de jeunes mentors leur offriront la formation et le perfectionnement nécessaires pour sortir de l'analphabétisme, pour acquérir des compétences de dynamique de vie et parfaire leurs connaissances scolaires et autres compétences.*

*Au Nouveau-Brunswick, le projet innovateur d'emploi **Compagnie de travailleurs du Nouveau-Brunswick** s'adresse aux chômeurs âgés. Il leur permet de trouver un travail valorisant et la possibilité de contribuer à leur milieu communautaire. Près de 1 000 Néobrunswickois âgés pourront ainsi tirer un revenu régulier pour atteindre 12 000\$ par année, en œuvrant dans des domaines comme la sylviculture, l'amélioration des plages, la construction de sentiers de plein-air et l'informatisation des bibliothèques.*

S'il y a réforme du régime d'assurance-chômage, une des questions fondamentales sera de décider comment réinvestir les économies réalisées. Celles-ci pourraient servir à réduire les cotisations des employeurs et des travailleurs, à financer de meilleurs services d'emploi et à les offrir à plus de gens. En baissant les cotisations, qui constituent une sorte de charge sociale, on encouragerait les employeurs à créer plus d'emplois. En améliorant les services d'emploi, on permettrait à plus de gens de devenir après à l'emploi et productifs.



La définition de «prestaire fréquent» se fonderait sur la fréquence des inscriptions à l'assurance-chômage. À titre d'exemple, on pourrait classer comme «prestaire fréquent» toute personne qui fait appel au régime d'assurance-chômage au moins trois fois pendant une période de cinq ans. Pourquoi? Parce que l'on considère alors qu'elle est victime d'un chômage structurel, c'est-à-dire d'un chômage qui se poursuit quel que soit l'état de l'économie. (Voir le graphique ci-dessous).

Dans une telle perspective, on devra tenir compte de la situation particulière dans laquelle se trouvent les divers genres de prestataires. Ainsi, il devrait être possible d'accorder un soutien du revenu aux travailleurs des industries saisonnières, tout en leur offrant plus de possibilités de travail et de formation durant la saison morte. Il faudra peut-être prévoir de telles dispositions pour les travailleurs de certaines régions ou de certains secteurs, par exemple la construction, la pêche ou le tourisme.



Il y a plusieurs questions à régler si l'on s'engage dans la première perspective. Par exemple, combien de temps une personne sans emploi devrait-elle recevoir des prestations d'assurance-chômage? Quel devrait être le montant de ces prestations? Les deux questions suivantes seront particulièrement délicates à régler:

## Perspective 2: modifier le régime actuel d'assurance-chômage

- Les prestations devraient-elles être fondées sur le revenu, de sorte que le montant accordé à une personne sans emploi dépendrait de son revenu personnel ou du revenu de sa famille?
- Le versement des prestations d'aide à l'adaptation devrait-il dépendre de la participation du candidat à des programmes communautaires visant à améliorer son aptitude à l'emploi?

Par exemple, on pourrait **augmenter le nombre de semaines de travail donnant droit aux prestations**. Ainsi, l'exigence actuelle de 12 à 20 semaines de travail, pourrait devenir de 14 à 20 semaines. Or encore, on pourrait uniformiser dans tout le pays le nombre de semaines de travail donnant droit à l'assurance-chômage.

On pourrait aussi **raccourcir la durée des prestations d'assurance-chômage**. Actuellement, les gens reçoivent des prestations pendant 17 à 50 semaines, selon le nombre de semaines travaillées et selon le taux de chômage local.

Enfin, on pourrait **réduire le montant de prestations qu'un candidat peut recevoir**. À l'heure actuelle, les prestataires de l'assurance-chômage ont droit à un maximum de 429 \$ par semaine. Ces possibilités pourraient toutes permettre de réaliser des économies, que l'on pourrait réinvestir dans les services d'emploi. En elles-mêmes, cependant, elles ne règlent pas les vrais problèmes des personnes qui n'arrivent pas à trouver et à garder un emploi.

# B. De l'assurance- chômage à l'assurance-emploi

L'amélioration des services de développement de l'emploi passe aussi par une réforme du Régime d'assurance-chômage.

Le Régime d'assurance-chômage sert bien les personnes qui ont simplement besoin d'un soutien de courte durée pendant qu'elles cherchent un emploi. Il ne sert pas bien celles qui ont besoin d'aide afin de s'adapter à l'évolution du marché du travail. Dans de nombreuses études, on recommande de réformer le système, en faisant valoir les arguments suivants:

**Le régime nuit souvent à l'adaptation.** Pour certains sans-emploi, il n'y a aucun encouragement à acquérir les nouvelles compétences que recherchent les employeurs.

**Le régime ouvre la porte aux abus.** Certains travailleurs et certains employeurs organisent leurs activités en fonction du régime d'assurance-chômage; pour eux, l'alternance entre l'emploi et les prestations d'assurance-chômage devient un mode de vie. Cette situation fait que les travailleurs et les employeurs de certaines industries subventionnent ceux d'autres secteurs qui utilisent régulièrement l'assurance-chômage.

Parce que le Régime d'assurance-chômage coûte cher, **les employeurs et les employés doivent payer des cotisations élevées.** Il est donc coûteux d'engager de nouveaux employés, ce qui décourage la création d'emplois.

Il y a des trous dans le régime d'assurance-chômage. En effet, **il laisse sans protection une grande partie de la main-d'œuvre** —notamment les personnes qui travaillent à temps partiel et les travailleurs indépendants.

Les Canadiens et les Canadiennes qui se retrouvent souvent sans travail ont besoin d'une aide pratique. Trop souvent, ils ne l'obtiennent pas. Ce qu'il nous faut, c'est un régime qui aidera vraiment les gens à trouver et conserver un emploi.

À la base, il existe deux façons d'envisager la réforme de l'assurance-chômage. D'une part, on peut concevoir un tout nouveau régime, un régime «*d'assurance-emploi*». D'autre part, on peut resserrer les règles du programme existant, par exemple en adoptant des critères d'admission plus stricts ou en réduisant la durée des prestations. Nous pourrions nous inspirer de ces deux perspectives.

## Perspective 1: un nouveau régime d'assurance-emploi

Un nouveau régime «*d'assurance-emploi*» pourrait avoir deux volets: les prestations d'assurance de base et les prestations d'aide à l'adaptation.

**L'assurance de base serait pour les prestataires occasionnels de**

**L'assurance-chômage** — c'est-à-dire les gens qui s'en servent rarement. Pour eux, l'assurance-chômage fonctionnerait à peu près comme maintenant. Ces gens recevraient un soutien du revenu pendant qu'ils cherchent un emploi. Cette assurance de base comprendrait aussi les prestations de maladie, les prestations parentales, les prestations de maternité et les prestations d'adoption actuelles.

**L'assurance-adaptation serait destinée aux prestataires fréquents de**

**L'assurance-chômage** — c'est-à-dire les gens qui se retrouvent régulièrement au chômage. Ces prestations pourraient être plus basses que celles de l'assurance de base, mais leurs bénéficiaires recevraient plus de soutien pour se trouver un emploi.

## Une meilleure gestion

### 1. Obtenir des résultats

Autrefois, bien des programmes étaient administrés selon des règles et des méthodes rigides. Nous devons nous préoccuper plus des résultats et non seulement des règlements, et nous assurer que les gens reçoivent l'aide dont ils ont besoin pour trouver un emploi. C'est seulement en mesurant les résultats que nous pourrions faire en sorte de dépenser judicieusement l'argent des contribuables.

### 2. Donner le pouvoir aux collectivités

Les programmes à «taille unique» ne fonctionnent ni pour les particuliers ni pour les collectivités. Les gouvernements auraient peut-être avantage à fixer des objectifs généraux et à laisser les collectivités locales déterminer les programmes qui leur permettront d'atteindre ces objectifs. Les entreprises, les travailleurs et les autres membres de la collectivité sont souvent les mieux placés pour décider des types de programmes qui répondent le mieux aux besoins locaux.

### 3. La collaboration fédérale-provinciale

Pour réduire les doublons et le gaspillage et améliorer le service, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux doivent collaborer étroitement. Le gouvernement fédéral a tout d'abord invité chaque province et chaque territoire à assumer la planification d'un bon nombre de services d'emploi fédéraux et à gérer les achats de formation en établissement. Les provinces et les territoires pourraient aussi organiser et administrer des bureaux à «guichet unique», offrant sous un même toit les services offerts par les deux ordres de gouvernement.

Le gouvernement fédéral est prêt à étudier la possibilité de déléguer un rôle plus grand aux provinces et au secteur privé; ces derniers pourraient administrer et livrer des services fédéraux de développement de l'emploi, au besoin, dans l'intérêt des Canadiens et des Canadiennes.

## Un meilleur accès aux programmes et services gouvernementaux

Le gouvernement fédéral consacre environ 1,4 milliards \$ à des programmes et services d'emploi destinés aux personnes non admissibles à l'assurance-chômage, y compris celles qui recevraient de l'aide sociale. Ces programmes seraient plus faciles d'accès si on les offrait en parallèle avec les programmes et les services provinciaux d'aide sociale, dans un même bureau.

Le gouvernement fédéral veut discuter, de concert avec les provinces et territoires, comment améliorer l'accès aux programmes de développement de l'emploi des personnes inscrites à l'aide sociale.

Les programmes devraient aussi être plus accessibles aux personnes handicapées et mieux adaptés aux obstacles qu'elles doivent surmonter. Par une plus grande concertation avec les employeurs et les provinces, on pourrait contribuer à rendre les milieux de travail plus accessibles, à assouplir les conditions de travail, à offrir de la formation et à améliorer les politiques de gestion touchant les personnes handicapées. Les discussions avec les provinces pourraient aussi porter sur les moyens de mettre le Programme de réadaptation professionnelle des personnes handicapées à jour.

### Initiatives stratégiques

Les gouvernements fédéral et provinciaux œuvrent de concert pour mettre à l'essai de nouvelles avenues de réforme, dans le cadre d'un programme appelé «Initiatives stratégiques».

Au Manitoba, le programme *Taking Charge!* offrira, à concurrence de 4 000 parents seuls inscrits à l'aide sociale, les outils et la formation dont ils ont besoin pour décrocher un emploi, bâtir leur carrière et se tailler un meilleur avenir, pour eux et leurs enfants. Ayant pignon sur rue, le programme fait appel à la collectivité dans la prestation de services définis en fonction des plans de carrière de chacun des participantes. Ces dernières sont mises en rapport avec des employeurs, des agences de placement et d'autres parents seuls remplissant le rôle de mentors et de modèles.



besoin d'alphabétisation, d'autres, de formation en milieu de travail, et d'autres encore, d'une aide au travail autonome. Dans tous les cas, la personne concernée devrait élaborer son plan d'action, qui l'aidera à trouver un emploi.

## 2. Une meilleure information sur le marché du travail

L'information pertinente sur le marché du travail en a pas — est le centre nerveux de tout bon programme d'emploi. Les gens ont besoin de renseignements exacts, en temps voulu, pour prendre une bonne décision en matière d'emploi, de formation ou d'études.

## 3. L'amélioration des compétences

Des millions d'adultes ont du mal à lire, à écrire et à faire des calculs simples. Ces compétences élémentaires sont indispensables aux emplois d'aujourd'hui. Nous devons faciliter l'acquisition des compétences de base pour ceux qui en ont besoin.

## 4. La formation en classe

Chaque année, le gouvernement fédéral dépense environ 450 millions \$ pour envoyer des chômeurs suivre des cours donnés par les collèges, les universités et autres écoles. Cependant, la formation en classe n'est pas toujours le meilleur choix à faire. Il faut offrir différents types de formation: formation en classe, formation en milieu de travail, formation assistée par ordinateur et formation à distance.

## 5. La formation en milieu de travail

La formation offerte par l'employeur en milieu de travail est souvent la plus efficace. Les conseils sectoriels, qui représentent les employeurs et les travailleurs d'une industrie donnée, encouragent ce type de formation. On pourrait envisager d'autres mécanismes pour l'encourager: crédits d'impôts à l'employeur, prélèvements pour la formation et congés d'études payés.

## 6. Les mesures d'encouragement à l'embauche de chômeurs

Dans certains cas, le gouvernement pourrait payer une partie du salaire de personnes sans emploi qui ont besoin d'acquies de l'expérience et de suivre

une formation en milieu de travail. Les gens ayant des problèmes à trouver de l'emploi seraient ainsi mieux servis. Dès cet automne, le gouvernement mettra ce mode d'action à l'essai dans des projets qui toucheront jusqu'à 50 000 prestataires de l'assurance-chômage au Canada.

Les fonds de l'État pourraient aussi servir à rénumérer les sans-emploi pour accomplir des tâches utiles à la collectivité ou à les aider à mettre sur pied leur propre entreprise.

### La productivité, créatrice d'emploi

Le Conseil sectoriel de l'Association des manufacturiers et électronique du Canada, représentant aussi bien les travailleurs que les employeurs de l'industrie, a démontré que la formation pilotée par les employeurs ne se reflète pas seulement par une plus grande productivité, mais aussi qu'elle permet de créer des emplois.

Les syndicats et le patronat mettent en commun un fonds de formation, avec des contributions des entreprises participantes et de leur employés. Cette somme est alors égale par une subvention fédérale-provinciale conjointe. Le fonds sert à soutenir la formation en fonction de trois principes directeurs :

- les décisions sur le genre de formation offerte relèvent de l'usine locale;
- le meilleur endroit où procéder à la formation demeure l'atelier;
- les décisions de formation sont prises en consensus : une formation efficace doit avantager aussi bien les travailleurs que les employeurs.

Les gains de productivité qui ont découlé des activités du fonds de formation se sont déjà reflétés dans la création de nouveau emplois. Le fonds de formation de l'industrie représente un modèle de poids favorisant un esprit plus axé sur la formation au Canada, et tissant des liens plus étroits entre cette formation et les besoins concurrentiels d'une industrie, tous les intervenants participant au processus.

## 2. L'emploi : Les emplois dans la nouvelle économie

L'expérience de travail. En 1994-1995, le gouvernement fédéral consacrera 3,3 milliards \$ aux programmes et services d'emploi.

Ces services aident les gens à se préparer à occuper un emploi. C'est un bon investissement s'ils aident les gens à sortir de l'assurance-chômage et de l'aide sociale, et à retrouver un emploi rémunéré.

Malheureusement, les programmes actuels ne donnent pas tous les résultats escomptés. Trop de gens se retrouvent dans des programmes qui n'ont pas grand chose à voir avec leurs besoins, leurs aptitudes ou leurs possibilités d'emploi. Beaucoup reçoivent de la formation en vue d'emplois qui n'existent pas dans leur localité. Beaucoup se font renvoyer d'un programme à un autre alors que tout ce dont ils ont vraiment besoin, c'est de conseils et d'information sur les emplois offerts.

### De meilleurs outils

Pour rendre plus efficaces les services de développement de l'emploi, il faut de la souplesse et des programmes adaptés aux besoins de chacun. Les paragraphes qui suivent décrivent les principaux outils qu'il nous faut pour élaborer un système plus souple et centré sur ses utilisateurs.

#### 1. De meilleurs services de counseling d'emploi

Seulement 10% des prestataires de l'assurance-chômage reçoivent des services de counseling d'emploi. Si plus de personnes en recevaient au début de leur recherche d'emploi, les conseillers pourraient aiguiller leurs clients vers le genre d'aide qu'il leur faut. Certains pourraient avoir

La meilleure forme de sécurité, c'est d'avoir un emploi. Dans le présent chapitre, nous verrons comment les programmes fédéraux peuvent contribuer à l'atteinte des objectifs suivants:

améliorer les services de développement de l'emploi comme le counseling d'emploi, la formation et les mesures d'encouragement des chômeurs à trouver un emploi;

modifier le Régime d'assurance-chômage afin qu'il aide les personnes en chômage à acquérir les compétences, la formation et l'appui dont elles ont besoin pour réintégrer le marché du travail; aider les parents à équilibrer vie professionnelle et vie familiale, grâce à des mesures comme le financement de meilleurs services de garde d'enfants.

### A. Les services de développement de l'emploi

Les services de développement de l'emploi aident les personnes qui ont besoin d'aide pour trouver et pour garder un emploi. Il s'agit de services comme le counseling d'emploi, la formation, l'information sur le marché du travail et les programmes permettant d'acquérir de

# Les principes de la réforme

Quels genres de programmes de sécurité sociale pourrions nous contribuer à régler ces problèmes? Le gouvernement fédéral propose de s'inspirer des principes suivants pour rebâtir notre système de sécurité sociale.

## Créer des conditions favorables

Notre système de sécurité sociale devrait encourager et soutenir de façon juste et équitable les gens qui veulent améliorer leur sort, trouver un emploi et le conserver. Il devrait créer des conditions favorables.

## Investir dans le capital humain

Dans le passé, la sécurité sociale visait avant tout à donner de l'argent et du soutien aux gens dans le besoin. Cela ne suffit plus. Nous devons investir dans l'avenir des Canadiens et des Canadiennes, en les aidant à acquérir les compétences dont ils ont besoin pour prospérer dans l'économie d'aujourd'hui.

## Assumer des responsabilités mutuelles

Il est clair que la société a la responsabilité de soutenir les gens dans le besoin et qui ne peuvent pas travailler, mais chaque personne a aussi la responsabilité de s'aider elle-même. Et les employeurs, les syndicats et les collectivités doivent aussi faire leur part.

## Prévenir les problèmes éventuels

Les programmes devraient aider à prévenir les problèmes. La prévention, notamment la lutte contre la pauvreté chez les enfants, peut nous faire économiser en bout de ligne et nous permettre d'éviter des problèmes sociaux coûteux aux générations futures.

## Penser d'abord et avant tout aux gens

Les programmes et services sociaux doivent servir les gens – et non l'inverse. Ils doivent offrir les bonnes solutions qui permettront de

# Le partenariat fédéral-provincial

**Restez dans vos moyens**  
Si nous voulons un système de sécurité sociale durable, il devra être à la mesure de nos moyens, présents et futurs. La solution aux problèmes actuels n'est pas de dépenser davantage, mais de dépenser mieux: il s'agit d'apporter un soutien plus efficace et plus utile, qui permet aux gens de s'aider eux-mêmes.

**Être plus équitable**  
Le soutien fédéral aux programmes de sécurité sociale doit être équitable envers les habitants de toutes les régions du Canada.

répondre aux besoins particuliers des Canadiens et Canadiennes. Il ne faut pas enfermer les gens dans un carcan de règles inflexibles.

Le gouvernement fédéral s'engage à:

- travailler de concert avec les provinces pour rendre plus facile l'accès aux services et pour diminuer le gaspillage et les chevauchements;
- éclaircir les rôles et responsabilités des ordres fédéral et provincial de gouvernement, les répartissant selon lequel de ces ordres est le plus à même de livrer un programme ou un service donné.

Des éléments importants du système de sécurité sociale, comme l'éducation et l'aide sociale, sont de compétence provinciale. Si, d'une part, le gouvernement fédéral ne va pas s'ingérer dans les affaires des provinces, les deux ordres de gouvernement doivent mettre l'accent sur ce dont les gens ont besoin, et chacun doit s'acquitter de ce qu'il est en son pouvoir de faire.



# 1. La nécessité de la réforme

Nous devons moderniser nos programmes de sécurité sociale. Les bouleversements sociaux et économiques ont changé la vie de toutes les Canadiennes et tous les Canadiens qui doivent relever de nouveaux défis dans le monde du travail, de l'acquisition du savoir et de la sécurité.

**Au travail,** bien des métiers traditionnels disparaissent, remplacés par de nouveaux genres de travail. Les nouveaux emplois exigent souvent plus de scolarité et des compétences plus spécialisées. Les gens qui perdent leur emploi ont donc de la difficulté à en trouver un autre, parce que leurs qualifications ne sont pas à jour.

L'an dernier, 13% de tous les chômeurs canadiens l'étaient depuis au moins un an. C'est trois fois plus de chômage de longue durée qu'en 1976. Et près de 40% des prestataires de l'assurance-chômage y avaient eu recours au moins trois fois dans les cinq années précédentes.

Nos programmes d'emploi n'aident pas assez les chômeurs à s'adapter au changement et à trouver de nouveaux emplois.

**L'acquisition du savoir** doit offrir à un plus grand nombre de Canadiens et de Canadiennes des possibilités de formation et d'apprentissage tout au long de leur vie : l'acquisition continue du savoir est la clé qui donne accès aux bons emplois et à la sécurité.

Au cours des trois dernières années seulement, le nombre d'emplois offerts aux diplômés d'université a grimpé de 17%. Le nombre d'emplois offerts aux personnes qui n'ont pas terminé l'école secondaire a chuté de 19%. Notre défi consiste à bâtir un système de formation et d'éducation qui fera de la main-d'œuvre canadienne la plus scolarisée et la plus qualifiée au monde.

**Dans notre filet de sécurité sociale,** le nombre de Canadiens et de Canadiennes inscrits à l'aide sociale a doublé depuis 1981. Un grand nombre de ces personnes sont disposées à travailler, mais elles n'arrivent pas à acquérir les compétences et la formation de base dont elles ont besoin. De plus, 28% des familles inscrites à l'aide sociale sont dirigées par un parent seul qui aurait plus de chances de trouver un emploi avec de la formation et de l'aide, notamment pour la garde des enfants.

Un Canadien sur cinq commence sa vie dans la pauvreté et les privations. La pauvreté peut marquer un enfant à vie et le mener à des difficultés futures en matière de santé, d'apprentissages et d'emploi.

Le système de sécurité sociale semble enfermer les gens dans un cercle vicieux, au lieu de les aider à régler leurs problèmes. Ceux qui veulent sortir de l'aide sociale et offrir une vie meilleure à leurs enfants se heurtent souvent à un barrage de règlements. Il nous faut un système au service des gens, qui soutient leurs tentatives d'autonomie et qui aide vraiment à sortir les enfants de la pauvreté.

# Les objectifs de la réforme

**L'emploi:** aider les Canadiens et les Canadiennes à trouver et à conserver un emploi.

## L'aide aux plus démunis:

soutenir le revenu de ceux et celles qui sont dans le besoin, encourager la confiance en soi et le sens de l'initiative, combattre la pauvreté chez les enfants.

**La viabilité financière:** dépenser dans la mesure de nos moyens, gérer économiquement, mettre fin au gaspillage et aux abus.

Ces buts ne seront pas atteints du jour au lendemain. Mais il est important de commencer tout de suite. Nous encourageons toute la population à étudier les idées présentées dans les pages qui suivent, à proposer d'autres solutions et à contribuer à former une nouvelle perspective de la sécurité sociale pour le XXI<sup>e</sup> siècle.

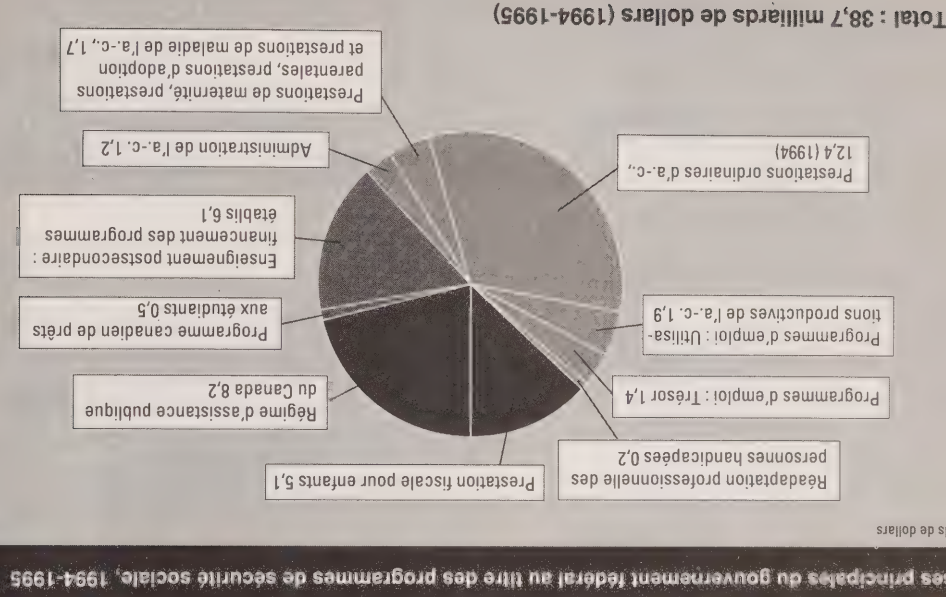
## Les programmes de sécurité sociale au Canada

Les bases du système de sécurité sociale du Canada ont été jetées après la crise des années 1930 et la Seconde Guerre mondiale. Les gouvernements fédéraux et provinciaux qui se sont succédés des années 1940 aux années 1970 se sont attaqués à l'injustice sociale et à l'insécurité économique. Aujourd'hui, le « filet de sécurité sociale » englobe un large éventail de programmes fédéraux, provinciaux et conjoints. Outre la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti, le Régime de pensions du Canada et l'appui fédéral au régime de santé, qui ne sont pas visés par le présent examen, **les plus importantes composantes fédérales sont les suivantes :**

- le Régime d'assurance-chômage, instauré en 1942 puis élargi considérablement en 1971
- les Prestations pour enfants, principalement la Prestation fiscale pour enfants (y compris le Supplément du revenu gagné), qui ont remplacé les Allocations familiales et d'autres mesures fiscales en 1993
- le Programme canadien de prêts aux étudiants, lancé en 1964
- l'aide fédérale à l'enseignement post secondaire, qui prend la forme de transferts aux provinces (au titre du Financement des programmes établis) et qui a rapidement pris de l'ampleur après l'adoption d'une nouvelle loi en 1967

- le Régime d'assistance publique du Canada, créé en 1966 pour appuyer les provinces en matière d'aide sociale et de services sociaux
- le Programme de réadaptation professionnelle des personnes handicapées, lancé en 1961
- l'aide fédérale en matière d'emploi, qui a rapidement pris de l'expansion en raison d'une loi adoptée en 1967, et plus récemment sous la forme de l'utilisation des fonds de l'assurance-chômage à des fins productives et de la Planification de l'emploi.

Le graphique de la page suivante illustre les dépenses du gouvernement fédéral au titre de ces programmes en 1994-1995.



## Un tour de force budgétaire

Ils ne se rapportent pas directement au thème central du présent document, qui est d'aider les gens à trouver et à conserver un emploi.

Ayant trop dépensé ces dernières décennies, le pays est endetté. Aujourd'hui, les intérêts sur la dette amoindrissent notre pouvoir de payer les services gouvernementaux et ralentissent l'économie. Nous devons nous attaquer à la dette pendant qu'il est encore temps de sauver nos emplois et notre sécurité.

Tous les ordres de gouvernement doivent réduire les dépenses, notamment pour les programmes sociaux. D'ici 1996-1997, le gouvernement ramènera le déficit à 3% tout au plus de notre production économique annuelle. Le budget fédéral prévoit pour l'instant diminuer de 2,4 milliards \$ les dépenses du Régime d'assurance-chômage. Il promet d'autres économies à la suite de la réforme de la sécurité sociale. À partir de 1996-1997, les paiements de transferts fédéraux aux provinces doivent revenir tout au plus au niveau de 1993-1994 pour l'aide sociale et l'éducation postsecondaire. Si d'autres mesures sont nécessaires, elles feront partie du budget fédéral de 1995.



# Introduction

Le système de sécurité sociale comprend de nombreux programmes fédéraux et provinciaux. Les gouvernements des provinces et des territoires ont déjà commencé à améliorer leurs programmes de sécurité sociale. Le gouvernement fédéral invite les provinces, les territoires et toute la population à réfléchir aux changements à apporter aux programmes fédéraux dans trois principaux domaines: **L'emploi, l'acquisition du savoir et la sécurité.**

**L'emploi** touche aux programmes fédéraux entourant le monde du travail, comme l'assurance-chômage, la formation professionnelle et les services d'emploi, ainsi que le soutien fédéral aux services de garde d'enfants.

**L'acquisition du savoir** concerne l'aide que le gouvernement fédéral apporte à l'éducation postsecondaire, grâce à des initiatives comme le Programme canadien de prêts aux étudiants et les transferts de fonds aux provinces.

La **sécurité** englobe l'aide du gouvernement fédéral aux programmes provinciaux d'aide sociale et de services sociaux, et la Prestation fiscale pour enfants.

D'autres volets du système de sécurité sociale, comme les programmes destinés aux personnes âgées et le régime de soins de santé, ne sont pas visés par le présent examen de la sécurité sociale.

Les programmes de sécurité sociale du Canada, qui font l'envie du monde entier, ont aidé des générations de Canadiens et de Canadiennes à vivre mieux. Cependant, avec les changements mondiaux, ces programmes ne répondent plus aujourd'hui aux besoins d'un grand nombre de nos citoyens et citoyennes.

Trop de gens doivent recourir à l'assurance-chômage de façon répétée. Et trop de gens restent trop longtemps en chômage.

Trop de gens sont accrochés à l'aide sociale. La structure de l'aide sociale ne les aide pas à retrouver leur autonomie.

Trop d'enfants vivent dans la pauvreté au Canada. Et les effets dévastateurs de la pauvreté les marqueront pour la vie.

Pour trop de Canadiennes et de Canadiens, le système ne répond plus aux besoins. Il faut le changer.

## Créer des emplois, dans un meilleur contexte

Nos programmes sociaux sont depuis toujours basés sur la compassion pour notre prochain et l'aide à ceux qui sont dans le besoin. D'ordinaire, ils devront aussi créer des débouchés pour les Canadiens et les Canadiennes à trouver de bons emplois et à participer à la reprise économique.

# Table des matières

Introduction

1. La nécessité de la réforme

2. L'emploi :  
Les emplois dans la nouvelle économie

3. L'acquisition du savoir :  
un mode de vie

4. La sécurité :  
ouvrir des possibilités pour  
les gens dans le besoin

5. Conclusion

# Préface

*Une économie prospère est l'essence même d'une société forte. Mon gouvernement consacra ses énergies à faire le nécessaire pour que notre économie soit plus créatrice d'emplois. Nous travaillerons de concert avec tous nos partenaires - les gouvernements provinciaux, le patronat, les syndicats, les groupes communautaires et les citoyens.*

Jean Chretien, Premier ministre du Canada  
Québec, le 18 septembre 1994.

Le 18 septembre, à Québec, le Premier ministre a présenté les quatre éléments principaux du programme gouvernemental en matière d'emploi et de croissance économique:

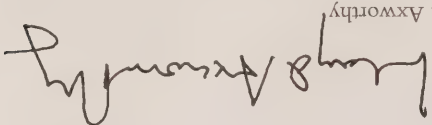
- la réforme de la sécurité sociale;
- la mise à jour de la situation économique;
- l'examen des programmes et des priorités du gouvernement;
- la relance de l'économie canadienne par l'investissement, l'innovation et le commerce.

*La sécurité sociale dans le Canada de demain*, un document de travail, vise à donner aux Canadiens et aux Canadiennes l'occasion de participer à l'élaboration d'un élément fondamental de notre programme, soit la refonte de notre système de sécurité sociale.

De toute évidence, nos priorités économiques et sociales sont inséparables. Nous ne pouvons pas créer des emplois et relancer l'économie sans moderniser nos programmes sociaux, de marché du travail, et d'acquisition du savoir. Nous ne pouvons d'ailleurs pas plus jouir d'un système de sécurité sociale qui soit viable sans l'intégrer à un cadre de santé et de stabilité économiques. Nous devons relever le défi que représente l'obligation de relier les efforts entre eux et d'aller les ressources de façon synergique, pour aider les Canadiens et les Canadiennes à trouver du travail et à conserver leur emploi - tout en protégeant les personnes démunies et défavorisées dans notre société.

J'espère sincèrement que les Canadiens et les Canadiennes sauront accueillir cette invitation avec ouverture d'esprit, de façon réfléchie et constructive. Le *statu quo* ne suffit plus à la situation. Nous ne pouvons plus nous contenter de nous porter à la défense des intérêts particuliers. Nous devons faire appel à la bonne volonté des Canadiens et des Canadiennes afin d'en arriver à un consensus sur les orientations à prendre, et développer une volonté commune de procéder à un changement. Je m'engage à écouter tous les citoyens Canadiens et à œuvrer avec eux, comme avec les divers gouvernements, groupes et organismes afin d'élaborer, dans un esprit de partenariat, un cadre social qui soit réaliste, efficace et qui représente bien les valeurs fondamentales de compassion et de justice par lesquelles le Canada se démarque.

Je vous invite à vous joindre à la discussion, et à y prendre part activement.



Lloyd Axworthy

Ministre du Développement des ressources humaines





Ce document est un abrégé du document de travail  
*La sécurité sociale dans le Canada de demain*  
déposé à la Chambre des communes par  
Monsieur Lloyd Axworthy, ministre du  
Développement des ressources humaines,  
le 5 octobre 1994.

**Produit par :**

Développement des ressources humaines Canada  
Octobre 1994

**Pour obtenir d'autres exemplaires de ce  
document sous cette forme ou sous forme de  
médias substitués, veuillez vous adresser au :**

Centre de renseignements  
140, promenade du Portage  
Phase IV, niveau 0  
Hull (Québec) K1A 0J9  
Télécopieur : (819) 953-7260

Numéro de catalogue : SC-036-09-94



# La sécurité sociale dans le Canada de demain

*Sommaire du document de travail*





# Programme: emploi et croissance

## La sécurité sociale dans le Canada de demain

*Sommaire du document de travail*



Gouvernement  
du Canada

Government  
of Canada

Document de travail

Canada











